

Dilema Pemerintah Indonesia Menolak Repatriasi WNI Eks ISIS: Antara HAM atau Keamanan Nasional

*The Dilemma of Indonesian Government Rejecting The Repatriation Indonesian Ex-ISIS:
Between Human Right or National Security*

Muhammad Kamarullah

Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Malang

Email: muhkamarullahmursid@gmail.com

Riwayat Artikel

Diterima: 7 Februari 2023

Direvisi: 8 Mei 2023

Disetujui: 19 Mei 2023

doi: 10.22212/jp.v14i1.3772

Abstract

This research aims to analyze the Indonesian government's policy of rejecting repatriate Indonesian citizen ex-combatants of the Islamic State Iraq and Syria (ISIS) in 2020. Repatriation issue becomes a dilemma for the government. Other hand, the government must be committed to protecting the human right of Indonesian ex-ISIS. Other hand, the government considers the security and safety aspects of millions of citizens from potential threats of Indonesian ex-ISIS. This study uses qualitative method in analysing the case study of government policy. By collecting various secondary dates in journals, media, and legal documents. The result indicates that the calculation of profit and loss between repatriate or not repatriate has been passed by the Indonesian government. In the process, the government finally rejected that Indonesia ex-ISIS has a goal for Indonesia's national interest to protect the security of millions of citizens from the threat of terrorism.

Keywords: *Human Right; National Security; ex-ISIS.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan pemerintah Indonesia menolak repatriasi warga negara Indonesia (WNI) eks Islamic State Iraq and Syria (ISIS) dari Suriah tahun 2020. Isu repatriasi ini menjadi dilema bagi pemerintah Indonesia. Di satu sisi pemerintah harus komitmen terhadap perlindungan hak asasi manusia (HAM) WNI eks ISIS. Di sisi lain mempertimbangkan aspek keamanan dan keselamatan warga negaranya dari potensi ancaman WNI eks ISIS. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dalam menganalisis studi kasus kebijakan pemerintah tersebut. Dengan menghimpun berbagai data-data sekunder yang tersebar di jurnal, media, dan dokumen-dokumen legal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kalkulasi untung rugi antara kebijakan memulangkan atau tidak memulangkan telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Dalam proses pengkajian, pemerintah akhirnya menolak WNI eks ISIS karena lebih menguntungkan. Pertimbangan penolakan repatriasi WNI eks ISIS memiliki tujuan untuk kepentingan nasional Indonesia yakni untuk menjaga keamanan jutaan warga negara dari ancaman terorisme.

Kata Kunci: HAM; Keamanan Nasional; WNI eks ISIS.

Pendahuluan

Penguasaan milisi Suriah yang disokong oleh sekutu AS berhasil menumbangkan organisasi teroris Islamic State Iraq and Syria (ISIS) tahun 2019 secara teritorial. Kekalahan ISIS ini tentu memberi angin segar bagi dunia yang tengah gencar menjalankan misi perang terhadap terorisme pasca tragedi 11/09 (nine eleven). Tetapi, kekalahan ISIS secara teritorial itu tidak berarti dunia akan bebas dari ancaman terorisme. Terdapat residu yang harus segera disikapi dari kejatuhan ISIS yakni, keinginan para simpatisan ISIS untuk kembali ke negara asal mereka masing-masing.

Terdapat banyak faktor yang mendasari para simpatisan ISIS berkeinginan kuat untuk pulang ke negara asal. Misalnya, para simpatisan ISIS merasa hanya terjebak propaganda, merasa sengsara, janji hidup layak yang tidak dikabulkan, hingga daya tampung kamp pengungsian yang *overload*. Begitu juga dengan simpatisan ISIS asal Indonesia berkeinginan untuk pulang ke Tanah Air. Dalam sebuah wawancara oleh wartawan BBC kepada Nada Fedulla yang merupakan anak simpatisan ISIS. Nada meminta maaf kepada warga negara Indonesia dan sangat berharap agar pemerintah Indonesia bisa menerimanya kembali ke Indonesia.¹

Pada tahun 2020, pemerintah Indonesia merencanakan untuk memulangkan (repatriasi) Warga Negara Indonesia (WNI) mantan simpatisan Islamic State Iraq and Syria (ISIS) dari Suriah. Rencana repatriasi ini disampaikan langsung oleh Menteri Agama yaitu Fachrul Razi yang informasinya didapatkan melalui Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) Republik Indonesia. Namun rencana repatriasi menuai polemik di masyarakat. Satu pihak menganggap bahwa pemerintah memiliki

tanggungjawab untuk melindungi seluruh warga negara, termasuk para WNI eks ISIS. Sehingga jika ditolak kepulangan mereka, apalagi mencabut status kewarganegaraan mereka WNI eks ISIS, sama halnya dengan negara mengabaikan aspek perlindungan hak asasi manusia (HAM). Di sisi lain, pemerintah harus cermat dan hati-hati dalam mengambil kebijakan terkait WNI eks ISIS ini. Karena tidak menutup kemungkinan, kepulangan WNI eks ISIS justru menjadi ancaman bagi Indonesia sendiri.

Dalam menindaklanjuti polemik rencana pemulangan ini, pemerintah Indonesia kemudian menyikapinya dengan segera. Proses pengambilan kebijakan dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan berbagai *stakeholder*. Diantaranya; Kementerian Luar Negeri, Kementerian Sosial, Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Kementerian Imigrasi, Kepolisian RI, Badan Intelijen Negara RI, serta Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) RI.

Akhirnya, pada 12 Februari 2020, pemerintah Indonesia membuat keputusan *final* yang diambil dalam rapat terbatas (Ratas). Dalam ratas, pemerintah mempertimbangkan hasil analisis terhadap potensi-potensi masalah dan risiko ancaman yang dapat timbul dari proses pemulangan WNI eks-ISIS. Kesepakatan dalam ratas tersebut juga mempertimbangkan kesiapan pemerintah Indonesia dalam menerima atau menghadapi gelombang kepulangan WNI eks-ISIS baik secara sarana prasarana maupun asesmen penanganan kedepannya. Kesepakatan melalui ratas antar kementerian dan lembaga-lembaga terkait inilah yang menjadi pertimbangan dan rekomendasi Presiden untuk mengambil kebijakan yang tepat sasaran. Hasilnya pemerintah Indonesia tetap menolak kepulangan/ repatriasi ini. Keputusan ini disampaikan Menko Polhukam, Moch. Mahfud MD bahwa, “pemerintah tidak ada

¹ Quentin Sommerville and Darren Conway, “Bisakah Kamu Memaafkan Ayah Yang Jadi Anggota ISIS?,” BBC News Indonesia, 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=GbjMdaFZjJk>.

rencana memulangkan teroris. Tidak akan memulangkan FTF (*foreign terrorist fighter*) ke Indonesia”.²

Keputusan pemerintah paska ratas ini ternyata masih menuai polemik juga. Respons terkait keputusan pemerintah ini menyoal pada aspek HAM. Pertanyaan yang mengemuka yakni terkait dengan komitmen Indonesia dalam melindungi hak warga negaranya sebagaimana diakui dalam UUD 1945 serta aturan internasional lainnya. Melalui Komisi Nasional HAM (Komnas HAM) menyoal kebijakan ini dengan mempersoalkan landasan hukum kebijakan penolakan repatriasi WNI eks ISIS ini diambil.³

Tetapi dalam mencermati keputusan penolakan repatriasi WNI eks ISIS ini, menunjukkan pertimbangan yang prinsipil yakni, pemerintah ingin memberi rasa aman bagi 267 juta penduduknya. Karena isu repatriasi WNI eks ISIS ini erat kaitannya dengan masalah ancaman keamanan nasional (*national security*). Dalam studi tentang keamanan, penting untuk menempatkan kepentingan nasional (*national interest*) sebagai tujuan dari kebijakan yang akan diambil oleh negara.⁴

Pemerintah khawatir dengan konsekuensi terburuk gelombang arus balik maupun serangan teror dari kepulangan WNI eks-ISIS ke Indonesia. Sikap pemerintah ini harus dimaknai sebagai langkah pencegahan (*preventive*) atas berbagai permasalahan praktik aksi terorisme di Tanah Air. Penolakan WNI eks ISIS ini juga mengafirmasi bahwa pemerintah

sungguh-sungguh dalam menjalankan misi *war on terrorism*. Sebab ketika memulangkan WNI eks kombatan ISIS ke Indonesia, menurut Mahfud MD, mereka akan menjadi virus baru. Begitu juga memulangkan mereka sama halnya memberi peluang tumbuh kembangnya jejaring terorisme di Tanah Air.

Kompleksitas permasalahan terkait para simpatisan ISIS ini sejauh ini masih menjadi dilema dan bukan pilihan yang mudah bagi pemerintah Indonesia maupun negara-negara di dunia saat ini. Pilihan untuk menolak mereka kembali ke negara asal dirasa menjadi kontroversial karena bertentangan dengan hak asasi sebagaimana diatur dalam DUHAM maupun kovenan perlindungan hak-hak politik dan sipil (ICCPR). Sementara pilihan untuk memulangkan mereka dikhawatirkan akan memicu terjadinya aksi-aksi terorisme di negara asal mereka. Mengingat Resolusi DK PBB 2248 dan 2368 menyebutkan “ISIS merupakan kelompok teroris yang mengancam perdamaian dan stabilitas internasional.

Memang tidak ada jaminan bahwa eks ISIS yang pulang ke negara asalnya tidak melakukan aktivitas terorisme lagi. Dalam riset sebelumnya oleh F.G Cempaka Timur berjudul *Facing ISIS Returning Foreign Terrorist Fighters: Indonesia Perspective* menerangkan bahwa para FTF yang berada di Marawi terus melakukan koordinasi dan komunikasi dengan memanfaatkan jejaringnya yang ada di Indonesia untuk melakukan berbagai aktivitas terorisme. Hal semacam ini tentu akan berimplikasi pada instabilitas kawasan Asia Tenggara tidak terkecuali di Indonesia.⁵ Oleh karena itu, pemerintah dalam menghadapi WNI eks ISIS justru akan lebih efektif ketika mempertimbangkan faktor domestik dan regional.

2 Andika Prasetya, “Tok! Pemerintah Tak Akan Pulangkan WNI Eks ISIS,” *detik.com*, 2020, <https://news.detik.com/berita/d-4894943/tok-pemerintah-tak-akan-pulangkan-wni-eks-isis>.

3 Fitria Chusna Farisa, “Komnas HAM Nilai Keputusan Soal WNI Eks ISIS Harus Punya Landasan Hukum,” *Kompas.com*, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/09/15000761/komnas-ham-nilai-keputusan-soal-wni-eks-isis-harus-punya-landasan-hukum?page=all>.

4 Hans. J. Morgenthau, *Six Principles of Political Realism* (Classic Readings of International Relations, 2016), 14.

5 Fauzia Gustarina Cempaka Timur and Yanyan M. Yani, “Facing ISIS Returning Foreign Terrorist Fighters: Indonesia Perspective,” *Jurnal Pertahanan: Media Informasi Tentang Kajian dan Strategi Pertahanan Yang Mengedepankan Identity, Nasionalism & Integrity* 5, no. 2 (2019): 38-47.

Riset lainnya oleh Cameron Sumpter berjudul *Returning Indonesian Extremists: Unclear Intentions and Unprepared Responses*. Dalam penelitian ini mengungkapkan bahwa WNI yang pergi ke Suriah atau telah kembali dari Suriah pada tahun 2017 hingga 2018 pada kenyataannya berpotensi memberikan ancaman.⁶ Sumpter dalam penelitian tersebut membuktikan salah satu kasus yaitu pada bulan Mei 2018 dimana tiga keluarga termasuk anak-anak terlibat dalam serangan bom bunuh diri di Surabaya itu telah menyatakan kesetiiaannya pada IS. Selain itu, lanjut Sumpter bahwa potensi ancaman WNI eks ISIS ini erat kaitannya dengan kecakapan para FTF serta kemampuan mengorganisasikan jejaring mereka dalam membangun komunikasi untuk merencanakan aksi mereka di Indonesia.

Penelitian di atas mendapat justifikasi lebih lanjut dalam penelitian Taufik Akbar dkk berjudul *Potensi Ancaman Asimetris Pada Foreign Fighter Returnees di Indonesia* menerangkan bahwa, ada potensi perang asimetris apabila mereka dipulangkan. Hal ini dilihat dari berbagai kemampuan dari para *foreign fighters* ini yang memiliki kemampuan militer yang mumpuni, jejaring internasional yang kuat, doktrin ekstrimisme, hingga teknik serangan teror mandiri (*lone wolf*).⁷

Meski demikian, ada beberapa negara yang tengah berupaya melakukan repatriasi warga negaranya yang merupakan simpatisan ISIS/IS. Negara-negara seperti Australia sudah pernah memulangkan 8 warga negaranya. Begitu juga pada 2017 lalu, Kosovo dibawah asistensi Amerika Serikat memulangkan 110 warga negaranya yang bergabung dengan

ISIS.⁸ Artinya, dalam upaya repatriasi yang menuai dilemma membutuhkan format kebijakan yang ideal serta berbagai pendekatan yang holistik. Sejalan dengan itu, terkait isu repatriasi WNI eks ISIS, Suci Amaliyah dalam penelitiannya *Mencari Format Kebijakan Terbaik dalam Merespons Kepulangan WNI Eks-ISIS* bahwa proses pengambilan kebijakan dengan waktu singkat tanpa basis data yang akurat terkait WNI eks ISIS ini menunjukkan ada peluang agar pemerintah bisa kembali memperbaiki bobot kebijakannya tersebut.⁹ Kendati demikian, langkah penolakan tersebut hendak dimafhumi sebagai kebijakan yang sifatnya tentatif.

Sementara itu dalam penelitian Setyo Widagdo berjudul *Repatriation as a Human Rights Approach to State Options in Dealing with Returning ISIS Foreign Terrorist Fighters* mencoba merekomendasikan pendekatan hukum internasional dan kolaborasi dengan berbagai negara dilihat paling ideal dalam menangani mantan kombatan. Sehingga mereka nantinya akan diikutkan dalam program rehabilitasi, deradikalisasi serta diadakannya penuntutan secara adil. Model seperti ini dirasa paling komprehensif serta tidak hanya untuk kepentingan negara asal melainkan untuk komunitas internasional.¹⁰

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai referensi khususnya berkaitan dengan kebijakan yang memiliki keterkaitan dengan isu-isu perlindungan HAM, khususnya bagi *stakeholder*

6 Cameron Sumpter, "Returning Indonesian Extremists: Unclear Intentions and Unprepared Responses," International Centre for Counter-Terrorism- The Hague 1, no. 7 (2018): 1-14.

7 Taufik Akbar, Pujo Widodo, and Syaiful Anwar, "Potensi Ancaman Asimetris Pada Foreign Fighter Returnees Di Indonesia," Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional 11, no. 2 (2020): 183-202.

8 Kujtim Bytyqi and Sam Mullins, "Returnee Foreign Fighters from Syria and Iraq: The Kosovan Experience," Combating Terrorism Center at West Point 12, no. 7 (2019): 25-30.

9 Suci Amaliyah Boy Anugerah, "Mencari Format Kebijakan Terbaik Dalam Merespons Kepulangan WNI Eks-ISIS," Jurnal Kajian Lemhannas RI 41, no. 03 (2020): 61-73.

10 Anak Agung Ayu Nanda Saraswati Setyo Widagdo, Kadek Wiwik Indrayanti, "Repatriation as a Human Rights Approach to State Options in Dealing with Returning ISIS Foreign Terrorist Fighters," Sage Journal 11, no. 3 (2021): 1-12.

pemangku kebijakan. Hasil penelitian ini sekiranya menjadi penting, apabila pemerintah diperhadapkan pada tuntutan perlindungan HAM warga negara. Sementara warga negara tersebut memiliki hubungan atau tergabung dalam kelompok-kelompok separatis bahkan teroris yang jelas memiliki potensi mengganggu stabilitas keamanan negara.

Berdasarkan pemaparan di atas, penelitian ini selanjutnya merumuskan pertanyaan penelitian yaitu: Bagaimana Tinjauan HAM dan keamanan nasional dalam kebijakan penolakan WNI eks ISIS? Dan Mengapa pemerintah Indonesia menolak memulangkan WNI eks kombatan ISIS? Pada prinsipnya, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk memberikan sumbangsih pengetahuan pada perkembangan studi HAM. Selain itu, penelitian ini dilakukan guna melihat pengambilan kebijakan oleh pemerintah Indonesia yang dilain sisi diperhadapkan dengan persoalan HAM, sementara di sisi lain juga harus memperhatikan aspek keamanan nasional.

Kerangka Konseptual/Analisis

Konsep HAM

Pada penelitian ini, untuk memahami keputusan pemerintah menolak repatriasi WNI eks ISIS menggunakan konsep HAK Asasi manusia (HAM). Secara umum, Jack Donnely mendefenisikan HAM sebagai hak-hak dasar yang dimiliki manusia dan bukan karena sebagai pemberian melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.¹¹ Dengan kata lain, HAM itu melekat pada diri setiap manusia sebagai makhluk insani. Dalam konteks ini, kendati setiap orang lahir dengan memiliki warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya, dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap memiliki hak-hak tersebut.

Dalam perkembangannya, di Indonesia mulai memahami adanya konsep hak asasi dan

¹¹ Jack Donnely, "Universal Human Rights in Theory and Practice", (London: Cornell University Press, 2003).

kewajiban asasi dalam hubungannya dengan kehidupan berkewarganegaraan. Sebagaimana telah kita ketahui bahwa, HAM terbagi menjadi dua. Pertama, hak dapat diganggu gugat atau diderogasi atau dikesampingkan (*derogable rights*). Kedua, hak tidak dapat diganggu gugat secara mutlak (*non derogable rights*). Artinya, ada hak asasi dan kewajiban asasi yang mesti diperhatikan oleh negara dengan warga negara maupun antara warga negara dan negaranya.

Karena itu, dalam UUD 1945, untuk menjamin terpenuhinya hak asasi manusia serta kewajiban asasi, HAM diatur dalam Bab XA UUD 1945 yang terdiri dari sepuluh pasal yakni, Pasal 28 a sampai j. Dari kesepuluh pasal tersebut, mengatur tentang hak asasi dan kewajiban asasi yang harus dipenuhi oleh negara maupun warga negara itu sendiri. Kendati banyak yang berasumsi bahwa, pasal 28 j kemudian bertentangan dengan pasal a-i. Namun demikian, asbab pasal "pembatasan" sebagaimana terkandung dalam pasal j itu sesungguhnya sejalan dengan semangat TAP No. 17 dan UU HAM bahwa HAM yang dianut Indonesia selama ini adalah HAM yang bukan sebebaskan-bebasnya. Tetapi HAM yang dimungkinkan untuk dibatasi sejauh pembatasannya diterapkan dengan UU.

Dalam artian, pasal 28 j ini sengaja diletakkan diakhir berkelindan dengan kewajiban asasi manusia itu sendiri. Pasal 28 j berbunyi:

"Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara".

"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang diterapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis".

Jika dicermati lebih lanjut dalam UUD 1945 BAB XA pasal 28 i dan j, memiliki keterkaitan. Dimana pasal 28 i mengatur

tentang hak asasi, sementara pasal 28j mengatur tentang kewajiban asasi. Tentu, adanya pasal 28 j ini dalam rangka untuk mengantisipasi hak-hak yang tidak dapat disampangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Dalam beberapa hal, sebagaimana pada naskah komprehensif, pembatasan hak asasi manusia, utamanya dalam pasal 28 j ini dimaksudkan untuk; melindungi hak orang lain, pembatasan terhadap *non derogable rights*, dan bukan untuk mengambil hak orang lain.¹²

Selain itu, pembatasan ini juga sebagai ikhtiar untuk mencapai jaminan dan perlindungan HAM dan peradaban umat manusia serta sebagai syarat bagi suatu negara hukum. Tentu, semua hak tidak bisa diderogasi, dan tidak semua hak bersifat absolut. Ada beberapa hak mengandung fleksibilitas dimana sifat fleksibilitas dari hak itu memungkinkan dilakukan pembatasan terhadapnya. Mengutip Rohana Smith dkk, semua hak asasi manusia mencerminkan pembatasan pada level tertentu yang sengaja dibuat negara untuk masyarakatnya.¹³

Berkelindan dengan itu, dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik pada pasal 18 ayat (3) juga menjelaskan terkait pembatasan hak yang berdasarkan pada hukum dan sepanjang diperlukan untuk melindungi keselamatan, ketertiban, kesehatan, moral, dan kebebasan mendasar orang lain.

Konsep Pengambilan Keputusan (Model Aktor Rasional)

Pada penelitian ini juga untuk memahami keputusan penolakan repatriasi WNI eks ISIS menggunakan kerangka konseptual pengambilan keputusan model aktor rasional menurut Graham T. Allison. Kerangka konseptual model pengambilan keputusan yang dikemukakan Allison ini tidak hanya menjelaskan *output* dari sebuah keputusan tersebut. Melainkan Allison membuat kajian yang komprehensif tentang dasar logika atau analisis yang kemudian menjadi faktor penyebab keputusan itu diambil.

Maka, dalam memahami tindakan sebuah negara sebagai sebuah keputusan yang rasional Graham T Allison menawarkan empat tahapan intelektual yang kemudian dapat diapahami sebagai model pengambilan kebijakan model aktor rasional yakni: 1) *goals* atau penentuan tujuan; 2) *Alternatives* atau penentuan alternatif kebijakan yang bisa diambil; 3) *Assessment/Consequences* atau penilaian berdasarkan hasil kalkulasi untung-rugi dari ketersediaan pilihan kebijakan; 4) *Choice* atau keputusan pengambilan kebijakan.



Sumber: Golden & Pevehouse, Foreign Policy, 2014.

Gambar 1. Tahapan Pengambilan Kebijakan Model Rasional

Secara umum jika diinterpretasikan lebih lanjut, model ini beranggapan bahwa negara adalah aktor/ pemain utama yang dianggap sebagai sebuah sistem yang kuat/ monolit

12 Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Naskah Komprehensif Buku 8, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

13 Rohana Smith dkk, Hukum Hak Asasi Manusia, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2015).

dalam menentukan kebijakannya. Negara digambarkan sebagai aktor yang rasional serta memiliki pengetahuan yang sempurna. Segala bentuk tindakan negara telah dipertimbangkan melalui pilihan yang ada dan bertindak secara rasional untuk memaksimalkan keuntungan.¹⁴ Dalam konteks ini, aktor negara tidak hanya diwakilkan oleh kepala negara atau Presiden dalam merumuskan maupun menentukan keputusan. Melainkan bisa melibatkan berbagai pihak atau perangkat pembantu negara lainnya yang dalam istilah Allison disebut sebagai “kelompok referensi”. Keterlibatan kelompok referensi ini sebagai pemberi masukan yang dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan tersebut.¹⁵

Pengambilan keputusan model aktor rasional ini menjelaskan bahwa dalam menghadapi sebuah permasalahan yang kompleks, penting untuk menempatkan atau memprioritaskan kepentingan nasional (*national interest*) dalam setiap kebijakan yang akan diambil.¹⁶ Karena dengan menentukan tujuan, selanjutnya dapat mengkaji dan menguji untung rugi serta berbagai alternatif pilihan kebijakan. Sehingga keputusan memilih sebuah kebijakan memberikan keuntungan (*pay off*) paling tinggi atau hasil yang maksimal. Sederhananya, pilihan kebijakan dikategorikan sebagai sebuah kebijakan rasional memiliki beberapa tahapan intelektual atau komponen yakni, menentukan tujuan, melihat konsekuensi dari berbagai pilihan alternatif yang tersedia, kemudian menentukan pilihan.¹⁷

Metode Penelitian

Metode penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode kualitatif dapat digunakan untuk mengeksplorasi serta memahami suatu gejala sentral.¹⁸ Metode ini juga dapat dipahami sebagai metode dengan output penelitian yang menjelaskan fenomena atau isu yang sedang diteliti secara komprehensif.¹⁹

Untuk mempermudah analisis dalam penelitian ini menguraikannya ke dalam dua variabel yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Yakni variabel dependen atau unit analisa yaitu keputusan pemerintah Indonesia tentang penolakan repatriasi WNI eks- ISIS. Sedangkan variabel independent atau unit eksplanasi dalam penelitian ini adalah potensi ancaman keamanan WNI eks ISIS.

Sementara data-data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data-data sekunder yang dihimpun melalui berbagai literatur, media, laporan, dan dokumen-dokumen yang tentunya kredibel. Data ini kemudian dikelola dan dinarasikan untuk memahami kebijakan²⁰ yakni kebijakan pemerintah menolak repatriasi WNI eks ISIS tahun 2020 tersebut.

Gambaran Mengenai Situasi WNI Eks ISIS di Suria

Secara umum, tercatat lebih dari 30 ribu sampai 42 ribu orang yang berasal dari 110 negara telah datang ke Suriah dan bergabung dengan ISIS. Data yang dihimpun oleh The Soufan Center mencatat negara-negara penyumbang FTF terbesar ialah Rusia dan negara-negara bekas Uni Soviet sebanyak 8.717 orang, sementara Timur Tengah

14 Abubakar Eby Hara, *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri Dari Realisme Sampai Konstruktivisme* (Bandung: Nuansa, 2011).

15 Ade Latifa, “Aplikasi Model Pengambilan Keputusan Dalam Perilaku Fertilitas,” *Jurnal Kependudukan Indonesia* 5, no. 1 (2010): 55–73.

16 Mohtar Mas’oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin Dan Metodologi* (Jakarta: LP3ES, 1990).

17 Graham T. Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis,” *American Political Science Review* 64, no. 3 (1969): 590–92.

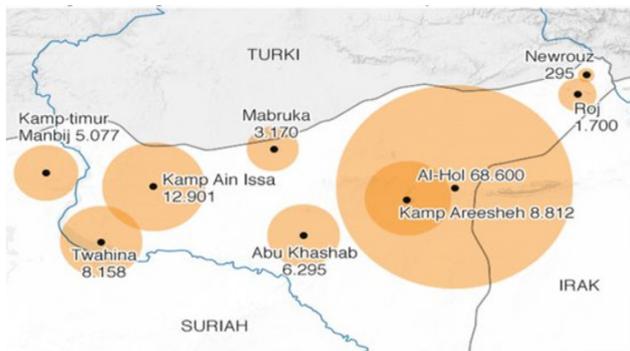
18 Conny R. Semiawan, *Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakter, dan Keunggulannya* (Jakarta: Grasindo, 2010).

19 Bagong Suyanto dan Sutinah, *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*, 3rd ed. (Jakarta: Prenadamedia Group, 2013).

20 Alex Mintz and Karl R. DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making* (Inggris: Cambridge University Press, 2010).

7.054 orang, Eropa Barat 5.356.²¹ Sementara Indonesia menyumbang sebesar 1.580 yang pernah mencoba berangkat ke Suriah dan Irak untuk bergabung bersama ISIS.²²

Para pengungsi ini tersebar di tiga kamp pengungsian yakni di Al Roj, Al Hol, dan Ainisa di Suriah. Mereka berstatus imigran legal, dan mencoba melarikan diri, mencari suaka untuk menghindari konflik dan perang, kekerasan kelompok, terorisme, bencana alam, dan keadaan lain yang mengancam nyawa mereka.



Sumber: UN OCHA, 2019

Gambar 2. Populasi Kamp Untuk Pengungsi di Al-Hol, Al-Roj, dan Ainisa

Berkaitan dengan jumlah WNI eks ISIS ini harus diakui sangat sulit untuk diverifikasi. Hal ini dikarenakan pemerintah kesulitan dalam mengakses hingga ke dalam kamp-kamp pengungsian. Sebagaimana disampaikan oleh Ketua Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Suhardi Alius bahwa “dari sekian ratus yang teridentifikasi, tapi kita belum tahu posisi di mana. Kita enggak punya akses di sana”.²³

21 Richard Barrett, “Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees” The Soufan Center, Oktober 2017, diakses 29 April 2023, <https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>

22 Didik Novi Rahmanto, “Indonesian Foreign Terrorist Fighters: History, Progress, and Challenges”, disampaikan pada Seminar “Nasib WNI Simpatisan ISIS di Suriah dan Iraq”, 10 Juli 2019, Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia.

23 Achmad Nasrudin Yahya, “Tak Punya Akses, BNPT Akui Kesulitan Verifikasi WNI Eks-ISIS di Suriah”, Kompas.com, 10 Maret 2020, diakses 07 Mei 2023, <https://nasional.kompas.com/>

Akan tetapi berkat upaya pemerintah Indonesia, baik melalui pertukaran informasi yang dilakukan oleh BNPT RI dengan beberapa lembaga intelijen Timur Tengah dan Palang Merah Internasional (*International Committee of the Red Cross/ICRC*), BNPT memverifikasi terdapat 639 orang WNI (gambar I) yang tersebar di tiga kamp yakni, Al Roj, Al Hol, dan Ainisa.

No	Warga Negara Indonesia berhubungan dengan FTF di Suriah dan Irak	Laki-laki	Perempuan	Total
1.	Masih di Suriah dan Irak	451	188	639
2.	Tewas di Suriah dan Irak	107	4	111
3.	Telah kembali ke Indonesia sebagai returnee	76	21	97
4.	Telah dideportasi ke Indonesia	315	238	555
5.	Berencana pergi ke Suriah dan Irak	116	62	178
Total		1.067	513	1.580

Sumber: The Habibie Center, 2019.

Gambar 3. WNI Yang Terafiliasi Konflik Suriah dan Irak

Jumlah ini belum diklasifikasi sebab diantaramerekaada *fighters* dengan keluarganya, dan mayoritas dari mereka adalah anak-anak dan perempuan. Meskipun diantara 600-an orang itu tidak semua adalah petempur/ *fighters*. Hal ini dikarenakan diantara mereka ada yang dengan keluarganya, dan mayoritas dari mereka adalah perempuan dan anak-anak. Pada tahun 2017 lalu, ada sekitar 113 WNI perempuan simpatisan ISIS yang berada di Irak dan Suriah.²⁴ Sementara yang berstatus sebagai anak-anak juga berjumlah ratusan yang berada di Irak dan Suriah.

Selain dari pada itu, situasi di kamp-kamp pengungsian sangat buruk dan memprihatinkan. Sejumlah laporan yang mengutip International Rescue Committee menyebutkan bahwa setidaknya 100 balita meninggal dunia selama pengungsian atau saat tiba di kamp, diantaranta akibat diare dan malnutrisi. Bantuan makanan, fasilitas rehabilitasi psikologi, fasilitas kesehatan seperti

[read/2020/03/10/14254231/tak-punya-akses-bnpt-akui-kesulitan-verifikasi-wni-eks-isis-di-suriah](https://www.bnpt.go.id/read/2020/03/10/14254231/tak-punya-akses-bnpt-akui-kesulitan-verifikasi-wni-eks-isis-di-suriah)

24 Tom Allard, “Southeast Asian States Vow Cooperation on ‘Growing’ Militant Threat”, Reuters, 29 Juli 2017, diakses 05 Mei 2023, <https://jp.reuters.com/article/us-asia-security-idUSKBN1AE0EL>

obat-obatan pun tidak selalu tersedia. Kondisi para pengungsi semakin memprihatinkan ketika musim dingin tiba.

Belum lagi, di kamp-kamp pengungsian dimana pengungsi ini bermukim telah melebihi kapasitas. Kamp pengungsian Al-Hol ialah yang memiliki pengungsi terbanyak. Padahal Al-Hol dirancang hanya untuk menampung 20.000 orang, namun sejak Desember 2018, telah disesaki lebih dari 60.000 orang.²⁵ Selain dari itu, kamp-kamp pengungsian dimana simpatisan ISIS termasuk WNI eks ISIS tinggal ini rentan konflik karena ada tiga otoritas kekuasaan yakni *Syrian Democratic Forces* (SDF), pemerintah Kurdistan, dan pemerintah Suriah.

Situasi yang memprihatinkan ini kemudian mendorong beberapa negara untuk berinisiatif melakukan repatriasi. AS misalnya pada 2019 memulangkan warga negaranya sebanyak 8 orang yang terdiri dari 2 perempuan dan 6 anak-anak.²⁶ Di saat yang sama, Otoritas Kurdi juga menyerahkan 5 anak-anak kepada pemerintah Norwegia.²⁷ Begitu pula dengan Uzbekistan, Otoritas Kurdi menyerahkan sebanyak 58 perempuan dan 90 anak-anak untuk dipulangkan ke negara asal mereka.²⁸

25 BBC Indonesia, "Sampai Kapan Puluhan Ribu Keluarga Eks ISIS Ditempatkan di Kamp Pengungsian Al-Hol", BBC Indonesia, 28 Maret 2019, diakses 04 Mei 2023, <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-47730083>.

26 Liz Sly, "Eight Americans, Including Six Children, Detained during ISIS Battles in Syria Are Sent Home", *The Washington Post*, 05 Juni 2019, diakses 02 Mei 2023, https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/eight-americans-including-six-children-detained-during-isis-battles-in-syria-are-sent-home/2019/06/05/19aaab0e-8783-11e9-a870-b9c411dc4312_story.html.

27 *The Defense Post*, "Norway to Repatriate 5 Orphan Children of ISIS Adherents from Syria", 03 Juni 2019, diakses 02 Mei 2023, <https://www.thedefensepost.com/2019/06/03/norway-repatriates-orphan-children-isis-woman-syria/>

28 *The Defense Post*, "Uzbekistan Repatriates 148 Women and Children Linked to ISIS from Syria," 30 Mei 2019, diakses 02 Mei 2023, <https://www.thedefensepost.com/2019/05/30/uzbekistan-repatriate-isis-women-children-syria/#:~:text=Uzbekistan%20repatriates%20148%20women%20and%20children%20linked%20to%20ISIS%20from%20Syria,-Staff%20Writer%20With&text=Kurdish%20>

Pemerintah Khazakstan juga merepatriasi sebanyak 231 yang sebagian besar adalah anak-anak(156) untuk kembali ke negara asal.²⁹

Polemik dan Pertimbangan Pemerintah Menolak Repatriasi WNI Eks ISIS

Isu penolakan kembalinya WNI eks ISIS ini akhirnya menjadi polemik dan kemudian disikapi oleh pemerintah dengan segera. Polemik di antara masyarakat antara pro dan kontra mencuat permukaan mewarnai lini masa media. Secara umum, pihak kontra repatriasi WNI eks ISIS ini berargumen bahwa dengan memulangkan WNI eks ISIS berpotensi menimbulkan aksi-aksi terorisme baru di Indonesia. Hal ini berangkat dari sel-sel jaringan terorisme yang terafiliasi dengan kelompok ISIS yang secara diam-diam masih melakukan aktivitas mereka di Indonesia, seperti JAD maupun MIT.³⁰

Di sisi lain, pihak yang pro repatriasi cenderung menggunakan pendekatan HAM dan kewajiban negara untuk melindungi segenap warga negaranya seiring dengan isu *stateless* yang disematkan kepada WNI eks ISIS. Ketua Komnas HAM, Ali Taufan mengungkapkan bahwa negara tidak boleh membiarkan warganya tidak memiliki kewarganegaraan karena Indonesia tak punya UU untuk hilangkan kewarganegaraan tidak terkecuali WNI eks ISIS.³¹

authorities%20in%20northeast%20Syria,country%20for%20repatriation%2C%20officials%20said.

29 *The Defense Post*, "Kazakhstan Repatriates 156 Children of ISIS Fighters from Syria", 10 Mei 2019, diakses 02 Mei 2023, <https://www.thedefensepost.com/2019/05/10/kazakhstan-repatriates-156-isis-children/>.

30 Rakhmat Nur Hakim, "Mengenal JAD dan MIT, Kelompok Teroris di Indonesia yang Berbaiat ke ISIS", *Kompas.com*, 02 April 2021, diakses 01 Mei 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/02/08000031/mengenal-jad-dan-mit-kelompok-teroris-di-indonesia-yang-berbaiat-ke-isis>

31 Fitriia Chusna Farisa, "Komnas HAM Sebut RI Tak Punya UU Hilangkan Kewarganegaraan, Juga untuk Eks ISIS", *Kompas.com*, 09 Februari 2020, diakses 01 Mei 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/09/20220051/komnas-ham-sebut-ri-tak-punya-uu-hilangkan-kewarganegaraan-juga-untuk-eks?page=all>

Beberapa waktu belakangan, desakan untuk memulangkan warga negara yang terlibat ISIS di Suriah ini disampaikan oleh PBB. Hal ini berangkat dari negara-negara anggota PBB yang enggan memulangkan warga negara asalnya yang terlibat ISIS. Vladimir Voronkov yang merupakan Kepala Kontraterorisme PBB mendesak agar negara-negara anggotanya untuk merepatriasi sekitar 27.000 anak-anak yang terdampar di sebuah kamp besar di timur laut Suriah yakni Al Hol.³² Ia menegaskan bahwa anak-anak itu masih dalam tanggung jawab negara asal dan bukan Suriah atau kelompok Kurdi yang menguasai kamp pengungsian.

Dengan demikian, pemerintah Indonesia kemudian membahas rencana repatriasi ini dan segera memutuskan nasib WNI eks ISIS. Proses pengambilan kebijakan untuk menentukan nasib WNI eks ISIS ini memang tidak mudah dan membutuhkan berbagai pertimbangan dan konsekuensi yang akan datang. Dan ketika Presiden Joko Widodo ditanyai terkait sikapnya, ia secara pribadi berpendapat untuk menolak mereka para WNI eks ISIS ini.³³ Akan tetapi ia akan mendengar pandangan dari berbagai pihak baik Kementerian maupun lembaga yang memiliki kompetensi terkait isu ini.

Ada dua alternatif kebijakan yang disiapkan oleh pemerintah dan akan dibahas dalam rapat terbatas (Ratas) antar berbagai kementerian dan lembaga terkait. Pertama, pemerintah akan memulangkan WNI eks ISIS dengan pertimbangan bahwa mereka WNI eks ISIS adalah warga negara Indonesia yang harus dilindungi keberadaannya. Begitu pula

di negara tempat mereka huni yang rentan konflik. Sementara alternatif kedua, menurut pemerintah bahwa FTF ini akan ditolak kepulangannya karena melanggar hukum dan hak-hak mereka akan dicabut.³⁴

Maka dalam menyikapi polemik isu repatriasi ini, pemerintah melakukan pembahasan dalam Ratas yang diikuti oleh berbagai stekholder diantaranya kementerian dan lembaga-lembaga terkait pada 11 Februari 2020 di Istana Kepresidenan Bogor, Jawa Barat. Diantaranya yang ikut dalam ratas ini yakni; Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Kementerian Luar Negeri, Imigrasi, Kementerian Agama, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, Kepolisian RI (Polri), Badan Intelijen Negara (BIN), dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) RI.³⁵

Akhirnya, pembahasan dalam ratas itu pemerintah dengan resmi memutuskan menolak memulangkan WNI eks ISIS untuk kembali ke Indonesia. Pertimbangan penolakan pemulangan WNI eks ISIS ini berbasis pada isu keamanan. Pemerintah memperhatikan ancaman-ancaman yang nantinya akan muncul apabila WNI eks ISIS ini dipulangkan. Sebagaimana disampaikan oleh Menkopolkam, Mahfud MD yang mengatakan bahwa pemerintah ingin memberikan rasa aman kepada ratusan juta warga negara Indonesia. Karena jika FTF ini dipulangkan bisa menjadi virus baru yang membuat rakyat 267 juta tidak aman.³⁶

32 Shamil Shams, "PBB Desak Repatriasi 27.000 Anak-Anak ISIS dari Suriah, Deutsche Welle (DW), 30 Januari 2021, diakses 06 Mei 2023, <https://www.dw.com/id/pbb-desak-repatriasi-puluhan-ribu-anak-anak-isis-di-suriyah/a-56391107>.

33 Chandra Gian Asmara, "Pendapat Pribadi Jokowi: Ogah Pulangkan 660 WNI Eks ISIS", CNBC Indonesia, 05 Februari 2020, diakses 01 Mei 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200205165647-4-135566/pendapat-pribadi-jokowi-ogah-pulangkan-660-wni-eks-isis>.

34 Putu Merta Surya Putra, "Mahfud MD Siapkan Alternatif Pilihan Ke Jokowi Soal Polemik Pemulangan WNI Eks ISIS, Liputan6.com, 11 Februari 2020, diakses 06 Mei 2023, <https://www.liputan6.com/news/read/4176093/mahfud-md-siapkan-alternatif-pilihan-ke-jokowi-soal-polemik-pemulangan-wni-eks-isis>.

35 Friski Riana, "BNPT Sebut Rencana Pemulangan 600 WNI Eks ISIS Masih Dibahas". Tempo.co, 04 Februari 2020, diakses 02 Mei 2023, <https://nasional.tempo.co/read/1303213/bnpt-sebut-rencana-pemulangan-600-wni-eks-isis-masih-dibahas>

36 Andhika Prasetya, "Tak Pulangkan WNI Eks ISIS, Mahfud MD: Agar Tak Ada Virus Teroris di RI", Detik.com, 11 Februari 2020, diakses 03 Mei 2023, <https://news.detik.com/berita/d-4895022/tak-pulangkan-wni->

Meskipun keputusan pemerintah ini telah *final*. Ada sejumlah rencana pemerintah yang akan dilakukan untuk menindaklanjuti nasib WNI eks ISIS ini kedepannya. Diantaranya ialah, a). Verifikasi dan identifikasi bagi WNI Eks ISIS, b). Tidak mencabut kewarganegaraan WNI eks ISIS, c). WNI eks ISIS berstatus tanpa kewarganegaraan, d). Peluang pemulangan bagi anak yatim WNI eks ISIS, dan e). WNI eks ISIS langsung diadili jika pulang ke Indonesia.³⁷

FTF WNI Eks ISIS dalam Tinjauan Perlindungan HAM

Pemulangan kembali (repatriasi) warga negara mantan simpatisan ISIS bukanlah perkara yang mudah. Hal ini dikarenakan isu repatriasi ini erat kaitannya dengan isu HAM. Dimana aspek perlindungan HAM sebagaimana diatur dalam perundang-undangan perlu dikaji lebih dalam sebagai dasar kebijakan. Sehingga keputusan pemerintah tidak menuai polemik serta dinilai melanggar HAM. Hal ini dikarenakan negara memiliki tugas untuk memenuhi (*to fulfil*), melindungi (*to protect*), serta menghargai (*to respect*) hak setiap manusia.

Menggunakan perspektif HAM dalam menghadapi isu repatriasi ini tentu sangatlah dilematis. Hal ini berkaitan dengan aktivitas terorisme yang didalamnya termasuk aksi teror merugikan banyak pihak dan melanggar hak asasi itu sendiri. Sebab tindakan teror merepresentasikan kekerasan maupun ancaman keberlangsungan stabilitas, perdamaian dan keamanan internasional.³⁸ Ironisnya, target serangan terorisme juga cenderung bersifat random yang mengakibatkan kerusakan fasilitas

[eks-isis-mahfud-md-agar-tak-ada-virus-teroris-di-ri](https://www.liputan6.com/news/read/4178497/dilarang-pulang-ini-5-keputusan-pemerintah-untuk-wni-eks-isis)

37 Liputan6, “Dilarang Pulang, Ini 5 Keputusan Pemerintah untuk WNI Eks ISIS”, 14 Februari 2020, diakses 06 Mei 2023, <https://www.liputan6.com/news/read/4178497/dilarang-pulang-ini-5-keputusan-pemerintah-untuk-wni-eks-isis>.

38 James J. F. Forest, *Essentials of Counterterrorism* (California: ABC Publisher, 2015).

publik hingga korban nyawa penduduk sipil yang tidak berdosa. Atas kejahatan kemanusiaan terorisme inilah dalam hukum pidana internasional menempatkan kejahatan terorisme sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).³⁹

Terlepas dari itu, penolakan repatriasi WNI eks ISIS ini disinyalir bertentangan dengan HAM. Keputusan penolakan 600-an WNI eks ISIS yang telah menysar pada pencabutan status kewarganegaraan (*stateless*) para simpatisan ISIS ini menjadi polemik publik. Pasalnya, pencabutan status kewarganegaraan seseorang oleh negara agaknya bertentangan dengan hukum internasional. Negara tidak bebas atau dibatasi pada syarat-syarat larangan kesewenang-wenangan mencabut kewarganegaraan mantan simpatisan ISIS.⁴⁰ Justru negara harus menghindari keadaan kehilangan status kewarganegaraan. Karena setiap orang memiliki hak untuk memperoleh kewarganegaraannya tanpa mendapat perlakuan diskriminasi.

Problemnya, bersamaan dengan rencana repatriasi, para WNI simpatisan ISIS secara terang-terangan melakukan pembakaran paspor mereka. Paspor berwarna hijau sebagai identitas WNI yang berada di luar negeri yang dibakar ini sekaligus mengafirmasi bahwa mereka tidak lagi sebagai WNI. Dalam konteks ini, seseorang dapat kehilangan kewarganegaraan dapat dilihat dalam tiga hal. Pertama *Renunciation*, dimana terdapat kepemilikan kewarganegaraan ganda (*bipatridge*), maka seorang secara sukarela melepaskan salah satu atau lebih kewarganegaraan yang ia miliki. Kedua *Termination*, berdasarkan pada seorang yang diberikan hukum karena telah

39 Aulia Rosa Nasution, “Penegakan Hukum Terhadap Tindakan Terorisme Sebagai ‘Extraordinary Crime’ Dalam Perspektif Hukum Internasional Dan Nasional,” *Talenta Conference Series: Local Wisdom, Social, and Arts (LWSA)* 1, no. 1 (2018): 8–14.

40 Yordan Gunawan et al., “The Rights to Nationality for Ex ISIS Combatants Repatriation Under International Law,” *Jurnal Hubungan Internasional* 10, no. 2 (2022): 108–20.

mengucapkan sumpah setia dan diberikan status kewarganegaraan oleh negara lain. Ketiga *Deprivation*, dimana pemerintah mencabut secara paksa status kewarganegaraan seseorang karena melakukan pengkhianatan kepada negara dan tidak setia pada UUD NRI 1945 serta NKRI.⁴¹

Berkaitan dengan status kewarganegaraan WNI eks ISIS, pemerintah secara tegas mengatakan mereka bukan lagi warga negara Indonesia dan mereka telah kehilangan status kewarganegaraan sebagai WNI. Dalih pemerintah mengacu pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI dalam pasal 23 huruf e dan f dijelaskan bahwa seseorang dapat kehilangan kewarganegaraannya apabila:⁴²

“Secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh Warga Negara Indonesia (huruf e)”.

“Secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara tersebut (huruf f)”.

Namun menjadi aneh jika menyematkan WNI eks ISIS kehilangan status kewarganegaraan atau *stateless*. Pasalnya, Indonesia sampai saat ini belum mengenal pencabutan status kewarganegaraan pada seseorang. Akan tetapi, dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2006 hanya mengatur terkait penghilangan kewarganegaraan. Maka, negara tidak bisa memberikan status *stateless* kepada WNI eks ISIS.⁴³ Selain itu, frasa negara dalam pasal tersebut mengacu pada negara sebagai subjek hukum internasional. Hal ini jelas bertentangan dengan pasal 1 *Montevideo Convention on Right and Duties of States*

(Konvensi Montevideo) bahwa:

“the state as a person of international law should possess the following qualification; permanent population, defined territory, government, and capacity to enter into relations with the other states”.⁴⁴

Artinya bahwa, ISIS bukan sebagai sebuah entitas negara karena tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana dalam konvensi Montevideo. Oleh sebab itu WNI eks-ISIS hanya boleh dikategorikan sebagai *Foreign Terrorist Fighters (FTF)*. Bekker dan de Bont mendefinisikan *Foreign Fighter* atau kombatan sebagai individu dari warga negara tertentu yang bergabung atau terlibat dalam agenda jihadisme dengan kelompok bersenjata di luar negeri.⁴⁵ Definisi lain menjelaskan sebagai individu yang pergi ke negara lain untuk membantu memerangi pasukan asing yang melakukan *occupying forces* atau memerangi rezim sebuah pemerintah yang korup.⁴⁶ Dari definisi ini, WNI eks ISIS masih dalam tanggung jawab pemerintah Indonesia untuk selanjutnya dilakukan upaya repatriasi.⁴⁷

Di sisi lain, jika merujuk pada Undang Undang Dasar 1945 pasal 28E ayat (1) ditegaskan bahwa “setiap orang berhak beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”. Tentu ini menjadi kontradiksi dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2006 pada pasal 23 ayat (d) menerangkan bahwa “WNI

41 Jimly Asshididijie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).

42 “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia,” Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Dewan Perwakilan Rakyat RI § (2006).

43 Surya Adhi Kencana Putra Gusti Ngurah, “Status Kewarganegaraan Indonesia Bagi Pendukung Isis (Islamic State of Iraq and Syria),” Jurnal Ilmu Hukum Kertha Negara 4, no. 5 (2016): 34-47.

44 “Montevideo Convention on the Rights and Duties of States” (1933).

45 Edwin Bakker and Roel de Bont, “Belgian and Dutch Jihadist Foreign Fighters (2012-2015): Characteristics, Motivations, and Roles in the War in Syria and Iraq,” *Small Wars and Insurgencies* 27, no. 5 (2016): 837-57.

46 R. Kim Cragin & Susan Stipanovich, “Metastases: Exploring the Impact of Foreign Fighters in Conflicts Abroad,” *Journal of Strategic Studies* 4, no. 3 (2019): 395-424.

47 Hanif Nur Widhiyanti and Mukhlisa Ilman Nafiah Medianto, “Indonesia Obligation to Repatriate Nationals Who Had Joined the Islamic State of Iraq and Syria,” *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 16, no. 2 (2022): 153-70.

kehilangan kewarganegaraan jika yang bersangkutan masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari presiden, dan (f) bahwa secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut”.

Selain itu, dalam keputusan Indonesia terkait penolakan eks kombatan ISIS harus diakui bertolak belakang dengan perjanjian internasional yang bernama Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) tahun 1966. Perjanjian ini diketahui telah diratifikasi 167 negara termasuk Indonesia.⁴⁸ Dalam perjanjian ini hendak mewajibkan kepada seluruh negara-negara anggota yang telah meratifikasi maupun yang hanya sebagai negara-negara pihak (*state parties*) untuk berkomitmen dalam melindungi dan menghargai hak-hak sipil dan politik individu tiap-tiap warga negaranya masing-masing. Berkaitan dengan hak sipil dan politik ini di dalamnya juga termasuk melindungi hak hidup, berpendapat, beragama, kebebasan berserikat, hak electoral serta hak untuk memperoleh proses peradilan secara berkeadilan dan tidak berpihak.

ICCPR tahun 1966 ini hakikatnya menganut prinsip non-diskriminasi serta tidak membedakan. Baik seorang yang berkewarganegaraan maupun tidak berkewarganegaraan, harkat dan martabatnya tetap diatur, dijamin, dan sama kedudukannya di mata hukum. ICCPR juga telah menjamin perlindungan hukum bagi tiap-tiap individu agar tidak dibeda-bedakan baik suku, ras, etnis, budaya, agama, dan status kewarganegaraan. Jika merujuk ICCPR tepatnya pada pasal 24 ayat 3 diterangkan bahwa ”setiap anak berhak untuk memperoleh kewarganegaraan”.

Jika dicermati, terdapat kewajiban bagi negara-negara yang menandatangani (negara

48 Temmanengga, “Implementasi Kovenan Hak Sipil dan Politik Di Indonesia,” Direktorat Jendral HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014, <https://ham.go.id/2014/03/24/implementasi-kovenan-hak-sipil-dan-politik-di-indonesia-hal-1/>.

pihak) dalam ICCPR ini. Kewajiban bagi negara pihak pada pasal 2 ayat (1) ditegaskan bahwa “Setiap negara pihak berusaha menghormati dan menjamin semua hak individu yang berada di wilayahnya dan tunduk kepada yurisdiksinya yang diakui dalam Kovenan tanpa perbedaan apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, asal usul kebangsaan atau latar belakang sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain”.⁴⁹

Hal ini menjadi semakin menarik karena Indonesia juga termasuk negara yang meratifikasi ICCPR. Indonesia telah meratifikasi perjanjian internasional ini melalui UU No 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Right* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Artinya, Indonesia telah mengikat diri dalam sistem hukum internasional yang secara otomatis akan selalu berada dalam monitor Hak Asasi Manusia PBB. Melalui kebijakan ratifikasi ICCPR ke dalam sistem hukum perundang-undangan nasional ini, memberikan optimisme bahwa Indonesia bisa lebih mantap lagi untuk melindungi dan memajukan HAM warga negaranya. Dengan ditambahkan satu instrumen hukum ini semakin mempertegas kembali konsistensi pemerintah Indonesia terkait isu-isu hak asasi manusia, utamanya hak-hak sipil dan politik.

Berkaitan dengan para WNI eks ISIS ini jika merujuk pada UU No 12 Tahun 2006, mereka dinyatakan telah kehilangan status kewarganegaraannya. Akan tetapi idealnya, para WNI eks ISIS ini tidak secara langsung dikategorikan sebagai bukan dari WNI lagi dan telah melepaskan identitas keindonesiaannya. Justru sikap Indonesia sebagai negara hukum tentu harus berlaku adil dengan aturan prosedur hukum yaitu proses

49 Bayu Jatmiko Jatmiko, “Menelusik Pengakuan Dan Perlindungan Hak-Hak Asasi Politik Pasca Perubahan UUD 1945,” *Jurnal Panorama Hukum* 3, no. 2 (2018): 217-46.

peradilan. Apalagi WNI yang merupakan mantan teroris ini tidak hidup dalam sebuah negara melainkan komunitas atau kelompok radikal yaitu ISIS. Dimana berdasarkan teori pengakuan konstitutif dinyatakan terciptanya satu negara apabila ada pengakuan serta berhubungan dengan negara lain. Dan diketahui hingga saat ini, ISIS sama sekali tidak diakui dan tidak juga berhubungan secara resmi dengan negara lain sehingga tidak masuk dalam kriteria sebuah negara. Oleh karenanya, negara perlu berhati-hati dalam bersikap dengan mempertimbangkan berbagai aspek.

Dari penjelasan di atas, jelas bahwa ISIS bukanlah entitas yang merepresentasikan sebuah negara. Sehingga argumen tentang WNI eks ISIS telah kehilangan status kewarganegaraan nampaknya belum cukup berdasar meskipun merujuk UU No. 12 tahun 2006. Dengan demikian, pemerintah kiranya perlu untuk melakukan pembahasan ulang dalam mencari formulasi yang tepat dan cermat terkait keputusan penolakan repatriasi WNI eks ISIS tahun 2020 tersebut. Hal ini dimaksudkan agar sikap pemerintah ini tidak dimaknai sebagai sebuah sikap yang tidak berpihak pada prinsip keadilan. Hal ini bukan tanpa alasan, dimana akan berimplikasi pada stigma buruk komunitas internasional terhadap Indonesia terkait perlindungan HAM yang tidak berkeadilan.

Akhirnya, dengan ketidakjelasan status kewarganegaraan para eks kombatan ISIS merupakan masalah yang besar. Apalagi sampai saat ini kelompok-kelompok teroris termasuk ISIS juga terus mentransmisikan ideologi serta berjejaring lintas wilayah. Yang barang tentu berdampak pada keamanan global dikemudian hari. Dan dalam konteks isu repatriasi ini, diskursus publik yang terus mengasosiasikan status kewarganegaraan dan status WNI eks ISIS sebagai *foreign fighter* pada kenyataannya semakin mempersulit upaya

repatriasi mantan simpatisan ISIS itu ke negara asal.⁵⁰ Oleh sebab itu, pemerintah Indonesia sudah seharusnya segera menentukan status eks kombatan ISIS ini, dan kemudian menentukan langkah berikutnya.

FTF WNI Eks ISIS Dalam Tinjauan Keamanan Nasional

Rencana pemulangan 600-an WNI simpatisan ISIS ini menjadi dilema sendiri. Pemerintah diperhadapkan pada dua pilihan yakni memulangkan atau tidak memulangkan. Dua pilihan tersebut masing-masing memiliki basis argumen yang sama-sama kuat. Di satu sisi, pemerintah harus memperhatikan aspek keadilan terkait hak asasi (HAM) para simpatisan ISIS yang menjadi tanggung jawab negara. Sebagaimana dijamin dalam alinea keempat UUD 45 yakni; “untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Tetapi di sisi lain, negara juga berkewajiban untuk mewaspadaikan potensi arus balik serta menjaga keamanan nasional.⁵¹ Sebab jangan sampai terjadi kemungkinan terburuk datangnya ancaman teror dari WNI eks ISIS di kemudian hari yang sangat merugikan bangsa dan negara itu sendiri.

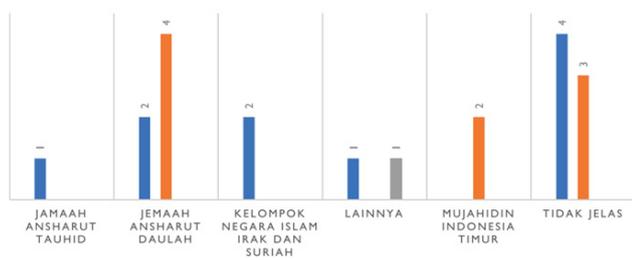
Laporan Tim Lister sebagaimana dilansir CNN, bahwa segi ancaman serangan teror sejak ISIS dideklarasikan tercatat mulai dari tahun 2014 sampai 2017 telah melancarkan lebih dari 140 serangan di 29 negara. Ironisnya, tidak hanya kerusakan parah akibat serangan teror tetapi telah mengorbankan nyawa manusia mencapai lebih dari 2.000 jiwa.⁵²

50 Adam K. Webb, “Swanning Back in? Foreign Fighters and the Long Arm of the State,” *Citizenship Studies* 21, no. 3 (2017): 291-308.

51 Nanda Saraswati, “Kembalinya Eks-ISIS: Antara Keamanan Nasional Dan Perlindungan HAM - CRCS UGM,” *The Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS), Universitas Gadjah Mada, 2020*, <https://crccs.ugm.ac.id/kembalinya-eks-isis-antara-keamanan-nasional-dan-perlindungan-ham/>.

52 Tim Lister, “ISIS Goes Global: Mapping ISIS Attacks around the World,” *CNN*, 2018, <https://edition.cnn.com>.

Di Indonesia, menurut data deteksi Indonesia dalam The Habibie Center menjelaskan bahwa sejak 2017-2019 setidaknya terdapat 10 kali serangan teror yang dilakukan maupun yang direncanakan. Serangan-serangan teror ini setelah diidentifikasi ternyata terinspirasi oleh kelompok teroris ISIS. Buktinya, serangan pada bulan Mei tahun 2017 di kampung Melayu, dan di tiga Gereja di Surabaya pada bulan Mei tahun 2018, kelompok yang dinilai bertanggung jawab adalah Mujahidin Indonesia Timur (MIT) dan Jamaah Ansharut Daulah (JAD) yang terafiliasi dengan ISIS.



Sumber: The Habibie Center, 2019.

Gambar 4. Serangan Terorisme di Indonesia (Januari 2-17-Juli 2019)

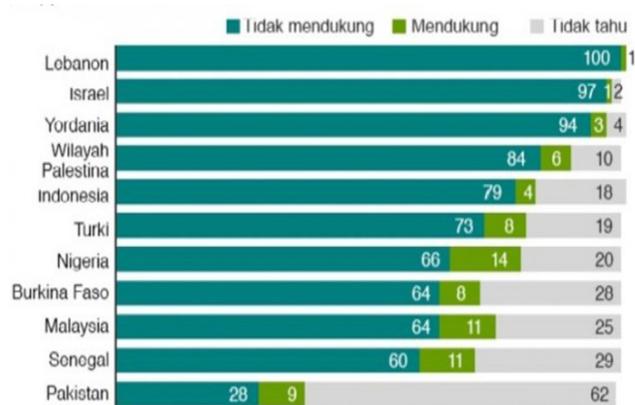
Meskipun pada periode 2017-2019 tren serangan terorisme menunjukkan fluktuatif dan kenaikan yang relatif kecil, serangan teror di Indonesia dilakukan di periode tersebut setidaknya sebanyak 10 kali. Ini dilakukan oleh kelompok sayap ISIS yakni, MIT dan JAD yang berada di Indonesia. Data dari Deteksi Indonesia menunjukkan bahwa pelaku kelompok teroris di Indonesia lebih banyak dilakukan oleh kelompok yang terafiliasi dengan JAD (32%), disusul MIT (11%), ISIS (10%), dan JAT (5%).⁵³

Kekhawatiran atas potensi ancaman WNI eks ISIS ini juga erat kaitannya dengan penerimaan global terhadap eksistensi ISIS. Merujuk pada survei terkait sikap global terhadap ISIS yang dirilis The Pew Research

[com/2015/12/17/world/mapping-isis-attacks-around-the-world/index.html](https://www.pewresearch.org/2015/12/17/world/mapping-isis-attacks-around-the-world/index.html).

53 Mohammad Hasan Ansori et al., "Memberantas Terorisme Di Indonesia: Praktik, Kebijakan Dan Tantangan," The Habibie Center 1, no. 1 (2019): 63-85.

Center (2015) sebagaimana dilansir Kompas.com menunjukkan bahwa Indonesia mencapai angka 4 persen dukungan terhadap ISIS. Meskipun angka ini kecil, tetapi jika diakumulasikan bisa mencapai 10 juta orang dari total 225 juta jiwa warga negara Indonesia yang mendukung ISIS.⁵⁴ Mencapai angka 10 juta orang Indonesia pendukung ISIS ini tentu menunjukkan situasi keprihatinan sekaligus kekhawatiran.



Sumber: The Pew Research Center, 2015.

Gambar 5. Hasil Survei tentang Penerimaan Global Terhadap ISIS

Dari survei di atas memberikan gambaran bahwa respons Indonesia terkait penerimaan masyarakat terhadap ISIS ini sepatutnya mendapat atensi lebih. Begitu juga dengan Indonesia saat ini tengah berupaya mengkonsolidasikan sistem demokrasi, maka pendukung ISIS barang tentu menjadi ancaman bagi keberlangsungan demokrasi itu sendiri. Berkaitan dengan ancaman terorisme terhadap demokrasi, pasca tragedi 09/11 yang melanda AS, pidato Goerge W Bush dalam *joint of congress and the American People*, dia secara tegas mengatakan terorisme tidak hanya sekedar mengorbankan hak warga sipil, tetapi justru menjadi ancaman paling serius terhadap demokrasi.

Kelompok terorisme juga memberikan ancaman pada aspek politik. Sebagaimana

54 The Pew Research Center, "Survei Global: 10 Juta Warga Indonesia Dukung ISIS," Kompas.com, 2015, <https://internasional.kompas.com/read/2015/11/21/10455731/Survei.Global.10.Juta.Warga.Indonesia.Dukung.ISIS?page=all>.

keinginan mereka untuk mendirikan negara Khilafah, tidak terkecuali di Indonesia. Sementara itu, Indonesia menjadi negara yang rentan terhubung dengan kelompok terorisme di kawasan Asia Tenggara. Sejak teridentifikasi kemunculan ISIS di Indonesia yang ditandai dengan sebuah video berjudul *Joining the Ranks* pada 23 Juli 2014. Video tersebut berisikan ajakan kepada umat Islam Indonesia untuk berjihad mendukung ISIS. Aktor yang menyebarnya adalah Bahrumisyah atau Abu Muhammad al-Indonesi yang merupakan terduga teroris jaringan Mujahidin Indonesia Timur (MIT). Video tersebut kemudian memantik umat Islam Indonesia di berbagai daerah melakukan deklarasi dukungan terhadap ISIS yakni di Jakarta, Bogor, Solo, Bekasi, Posi, Makassar, Bima, Surabaya, Ngawi, dan Malang.

Berkaitan dengan mantan kombatan, sejumlah temuan mengemukakan para kombatan ini masih menunjukkan ancaman nyata. Daniel Byman yang meneliti mantan kombatan ISIS yang berasal dari Arab ketika dipulangkan ternyata masih menjalankan aktivitas-aktivitas terorisme. Dalam penelusurannya, ia menemukan bahwa para kombatan ini mengakibatkan peningkatan ekstrimisme yang signifikan di negara asalnya.⁵⁵ Para kombatan juga masih melakukan penyerangan langsung (*directed attack*) yang destruktif. Bahkan ketika kombatan ini akan balik ke negara asal, ada indikasi membawa pesan jihad yang dititipkan kelompok teroris untuk membawa lebih banyak keluarga dan sahabat-sahabatnya yang masih ada untuk bergabung menjadi *foreign fighter*.⁵⁶

Sementara dalam laporan UN Security Council memaparkan *foreign terrorist fighter*

55 Daniel Byman, "The Homecomings: What Happens When Arab Foreign Fighters in Iraq and Syria Return?," *Journal Studies in Conflict and Terrorism* 38, no. 8 (2015): 581-602.

56 Oldrich Bures, "EU's Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges?," *Terrorism and Political Violence* 32, no. 4 (2020): 789-806.

(FTF) selain memberikan ancaman serangan, mereka juga bisa melakukan aktivitas lainnya misalnya dengan melakukan gerakan radikal, melancarkan seruan propaganda jihad di medsos, pendanaan, pelatihan militer, supply logistic, hingga recruitment, bahkan *proxy war*.⁵⁷ Gambaran ini menunjukkan kepentingan berkelindan dengan kondisi bangsa Indonesia memiliki keberlimpahan sumber daya alam ini menjadi target kepentingan negara lain yang menginginkan kekayaan alam Indonesia. Berkaitan dengan perang proxy ini telah diingatkan oleh mantan Panglima TNI, Jenderal Gatot Nurmantyo secara tegas mengungkapkan bahwa;

"...banyak cara yang bisa dilakukan negara lain untuk melemahkan suatu negara dengan menciptakan proxy war. Baik dengan upaya adu domba, narkoba, judi, penyebaran budaya konsumtif dan lainnya serta indikasi adanya proxy di antaranya lewat gerakan separatis, demonstrasi massa, dan bentrok antar kelompok".⁵⁸

Argumen Gatot ini sangat berdasar. Mengingat Indonesia merupakan negara yang plural dengan memiliki beragam suku, agama, ras, etnis, dan budaya. Keragaman ini di sisi lain menjadikan Indonesia sebagai miniatur dunia, sementara di sisi lain juga rentan ditumpangi aktor negara lain dalam menciptakan polarisasi bahkan konfrontasi. Kondisi pluralitas ini jika tidak dikelola dengan baik oleh negara, barang tentu akan berujung pada perpecahan itu sendiri.

Begitu juga kondisi geografis Indonesia yang dikenal dengan negara kepulauan. Lemahnya pengawasan negara pada pulau-pulau terluar tidak menutup kemungkinan berdampak pada penyelundupan serta

57 UN Security Council, "Analysis and Recommendations with Regard to the Global Threat from Foreign Terrorist Fighters (Report Prepared by the 1267 Committee)," United Nations Office of Counter-Terrorism, 2015, <https://www.un.org/counterterrorism/analysis-and-recommendations-regard-global-threat-foreign-terrorist-fighters-report-prepared-1267>.

58 Universitas Indonesia, "Kuliah Umum Gatot Nurmantyo_Peran Pemuda Dalam Menghadapi Proxy War," YouTube Universitas Indonesia, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=pwHc4dYv2fY>.

transaksi obat-obat terlarang yang bahkan sudah sering kali terjadi. Lemahnya pengawasan ini juga berimplikasi pada keluar masuknya pendukung terorisme dengan mudah. Sejak 2016-2017, beberapa kabupaten terluar Indonesia seperti di Miangas, Sebatik, dan Nunukan adalah wilayah yang terhubung dengan wilayah Filipina Selatan dan aktivitas terorisme ISIS yakni kelompok Abu Sayyaf dan lain-lain.⁵⁹

Potret ini mengindikasikan ancaman mendirikan negara khilafah bukan lagi sekedar wacana, akan tetapi cenderung menjadi realitas. Dengan demikian, bagi penulis keputusan pemerintah menolak kembalinya WNI eks kombatan ISIS ini memiliki tujuan yang sangat berdasar. Kebijakan penolakan kembalinya WNI eks kombatan ISIS ini tentu diambil dalam rangka untuk mencapai kepentingan nasional Indonesia sebagai bentuk tanggung jawab negara untuk menjaga stabilitas negara dari berbagai ancaman keamanan nasional Indonesia itu sendiri.

Rasionalitas Pemerintah Indonesia Menolak Repatriasi WNI Eks ISIS

Melihat keputusan pemerintah Indonesia terkait WNI eks kombatan ISIS dari Suriah telah melalui tahapan-tahapan pengambilan keputusan model aktor rasional Graham T. Allison di atas. Dalam pengaplikasiannya: Pertama *Goals*, pemerintah meletakkan prioritas keselamatan jutaan warga negaranya yang mencakup keamanan negara sebagai tujuan keputusan. Sebagaimana disampaikan Presiden Joko Widodo bahwa keputusan penolakan itu diambil berdasarkan tanggung jawab melindungi keamanan 260 juta penduduk Indonesia.⁶⁰ Kedua,

59 Poltak Partogi Nainggolan, "Kekhalifahan ISIS Di Asia Tenggara, Sekadar Wacana Atau Realitas?," *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 8, no. 2 (2017): 205-30.

60 Muhammad Choirul, "Jokowi Buka-Bukaan Keputusan Tak Pulangkan 689 WNI Eks ISIS," *CNBC Indonesia*, 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200212183243-4-137438/jokowi-buka->

Alternative, terdapat dua pilihan, yakni antara memulangkan atau tidak memulangkan. Menurut Menkopolkam, Mahfud MD bahwa terdapat dua pilihan alternatif kebijakan yang dibicarakan dalam ratas tersebut yakni; pertama, pilihan pemulangan ini berkaitan dengan WNI eks ISIS harus dilindungi, serta keberadaan mereka yang rentan konflik. Sementara pilihan tidak memulangkan ini karena WNI eks ISIS melanggar hukum dan haknya akan dicabut.⁶¹

Selanjutnya ketiga, *Investigate/Assessment of Consequences*, diantara kedua pilihan tersebut. Melalui Kepala Staf Kepresidenan (KSP), Moeldoko menjelaskan terkait kalkulasi yang dilakukan pemerintah terkait potensi untuk dipulangkan atau ditolak kepulangannya yang lebih menguntungkan.⁶² Keempat, *Choose*, pemerintah menentukan keputusan akhir dari ketiga tahap yang telah dilalui itu. Dan dalam ratas, pilihan pemerintah adalah menolak untuk memulangkan (repatriasi) WNI eks kombatan ISIS dari Suriah.⁶³ Pilihan penolakan repatriasi ini yang paling mendekati tujuan dari alternative kebijakan yang tersedia. Hal ini dianggap lebih menguntungkan bagi Indonesia dalam menjaga keamanan negaranya karena dengan penolakan tersebut akan meminimalisir datangnya ancaman-ancaman keamanan negara.

Melalui penjelasan diatas, konsep model aktor rasional jelas terlihat dan diterapkan pada kebijakan pemerintah Indonesia

bukaan-keputusan-tak-pulangkan-689-wni-eks-isis.

61 Egi Adyatama, "Mahfud Md Akan Beri Jokowi Pilihan Soal Pemulangan WNI Eks ISIS," *Tempo.co*, 2020, <https://nasional.tempo.co/read/1306049/mahfud-md-akan-beri-jokowi-pilihan-soal-pemulangan-wni-eks-isis>.

62 Ichsan Emerald Alamsyah, "Pemulangan Eks ISIS, Moeldoko: Pertimbangkan Untung-Rugi," *Republika.co.id*, 2020, <https://www.republika.co.id/berita/q59n72366/nasional/umum/20/02/05/q58n0e349-pemulangan-eks-isis-moeldoko-pertimbangkan-untung-rugi>.

63 Ratu Rina Windarty, "Resmi! RI Tolak Pulangkan 689 WNI Eks ISIS Ke Tanah Air," *CNBC Indonesia*, 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200212104432-4-137202/resmi-ri-tolak-pulangkan-689-wni-eks-isis-ke-tanah-air>.

terkait penolakan WNI eks kombatan ISIS dari Suriah pada tahun 2020. Dengan demikian kita melihat bahwa pemerintah Indonesia telah melalui pertimbangan yang komprehensif dan kalkulasi yang dilakukan secara matang. Sehingga keputusan penolakan ini dapat dipahami sebagai sebuah keputusan rasional yang telah melewati tahapan-tahapan intelektual sebagaimana dalam model aktor rasional Graham T. Allison.

Selain itu, dalam tahapan intelektual proses pengambilan kebijakan yang rasional sebagaimana telah dilalui oleh pemerintah ini, dapat ditarik benang merah bahwa keamanan nasional menjadi alasan kuat menolak repatriasi WNI eks ISIS. Pemerintah meyakini betul bahwa eksistensi WNI eks ISIS ketika dipulangkan akan mengancam keamanan nasional Indonesia. Diskursus tentang keamanan sebelum berakhirnya perang dingin hanya ditafsirkan sebatas tidak adanya ancaman dalam bentuk *state* (militer) saja. Tetapi dalam perkembangannya, konsep keamanan nasional mengalami perluasan makna.

Meminjam pandangan Carlon Thomas & Jessica Mathews bahwa konsep keamanan telah mengalami transformasi, dimana keamanan tidak lagi terbatas pada ancaman tradisional atau militer saja. Melainkan merujuk pada seluruh dimensi yang menentukan eksistensi negara termasuk untuk memperkuat keamanan dalam negeri melalui pembangunan nasional, ketersediaan pangan, fasilitas Kesehatan, hingga pembangunan senjata nuklir.⁶⁴ Justifikasi lebih lanjut disampaikan oleh Barry Buzan bahwa pada masa kontemporer, ada lima dimensi yaitu, politik, militer, ekonomi, sosial, dan lingkungan. Yang masing-masing dimensi keamanan memiliki karakteristik

survival ancaman yang berbeda-beda.⁶⁵ Dalam artian bahwa terdapat aktor baru dalam politik global yang merupakan kelompok resisten dalam bentuk *non-state* (non-militer). Salah satunya ialah kelompok terorisme.

Demikian dapat dilihat bahwa eksistensi ISIS dan setiap warga negara yang ikut terlibat dalam gerakan ini sejatinya adalah ancaman bagi keamanan nasional yang dikategorikan sebagai ancaman keamanan dalam bentuk non tradisional atau non-militer. WNI eks kombatan ISIS dari Suriah tersebut merupakan ancaman yang bukan hanya pada konteks Indonesia dalam level negara/ *state* saja. Tetapi merambah pada sektor kebangsaan, yakni Pancasila sebagai ideologi negara. Sehingga diperlukan upaya komprehensif dan konkret untuk menangani WNI eks kombatan ISIS ini. Pemerintah Indonesia meyakini betul bahwa dengan eksis nya WNI eks kombatan ISIS dapat mengancam keamanan nasional. Sehingga langkah konkret dan komprehensif bagi pemerintah adalah dengan tidak memulangkan mereka sebagai upaya kepentingan menjaga stabilitas keamanan nasional Indonesia.

Selain itu, dari keputusan pemerintah ini juga dapat dilihat bagaimana pemerintah berupaya untuk melakukan kontra terorisme (*counter terrorism*). Mengenai *counter terrorism* memiliki beragam penafsiran para akademisi di bidang terorisme. Todd Sandler menjelaskan kontra terorisme merupakan tindakan suatu negara dalam hal menghalangi, mengurangi, atau membatasi serangan-serangan teroris.⁶⁶ Kebijakan *counter terrorism* ini dapat meliputi peningkatan teknologi pencegahan, personil keamanan, lembaga penanganan atau pencegahan terorisme, memperkuat masyarakat, pemutakhiran hukum terkait sanksi terhadap teroris yang lebih memberikan efek

64 Harjono Pamungkas Putro, "Make a Prosperous State Through National Security," in Proceedings of the International Conference on Law, Economics and Health (ICLEH 2020), vol. 140 (Atlantis Press, 2020), 328-34.

65 Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991).

66 Todd Sandler, "Collective versus Unilateral Responses to Terrorism," *Public Choice* 124, no. 1 (2005): 75-93.

jera. Selanjutnya Omelicheva menerangkan bahwa *counter terrorisme* merupakan kebijakan yang dirancang pemerintah baik domestic atau luar negeri dalam rangka mengekang aktivitas terorisme. Tujuannya adalah untuk melindungi masyarakat serta menjamin stabilitas kehidupan sosial dari kekerasan teroris.⁶⁷

Penelitian ini sejalan dengan pandangan Omelicheva di atas bahwa, ISIS sebagai kelompok terorisme transnasional yang pada kenyataannya memberikan ancaman nyata bagi keberlangsungan negara. Begitu juga dengan WNI eks ISIS yang belum dapat dipastikan bebas dari paham terorisme. Maka untuk menghadapinya adalah dengan melakukan penolakan terhadap eksistensi mereka di tanah air. Semua itu dilakukan pemerintah agar tidak menimbulkan ancaman bagi keamanan negara kelak. Pemerintah meyakini betul bahwa eksistensi WNI eks ISIS ketika dipulangkan akan mengancam stabilitas keamanan nasional Indonesia itu sendiri.

Kesimpulan

Keputusan pemerintah Indonesia menolak untuk memulangkan (repatriasi) WNI eks ISIS memiliki sisi negatif dan positif. Sisi negatifnya, kebijakan penolakan nampaknya kontraproduktif dengan kewajiban negara untuk bertanggung jawab dalam perlindungan hak asasi manusia, tidak terkecuali WNI eks ISIS. Hal ini dikarenakan isu hak asasi manusia yang merupakan hak dasar setiap manusia perlu untuk dilindungi oleh negara. Banyak instrument hukum dalam negeri maupun deklarasi internasional mendorong agar negara-negara di dunia untuk komitmen terhadap perlindungan HAM. Sisi positifnya menunjukkan pemerintah komitmen untuk menjaga keselamatan dan keamanan jutaan warga negaranya dari segala bentuk ancaman terorisme.

⁶⁷ Mariya Y. Omelicheva, *Counterterrorism Policies in Central Asia* (Routledge, 2011).

Maka, keputusan menolak repatriasi WNI eks ISIS hendak dipahami sebagai upaya untuk menghindari dari potensi-potensi ancaman teroris, yang mana WNI ini bagian dari teroris itu. Dalam melihat potensi ancaman ini, reaksi negara ialah dengan menginstitusionalisasikan ancaman dengan mengeluarkan satu kebijakan untuk menghindari ancaman terorisme yakni; ancaman terhadap stabilitas politik, ancaman terhadap praktik teror, ancaman terhadap penyebaran dan propaganda "virus" radikalisme. Dengan demikian penolakan repatriasi WNI eks ISIS ini dapat dilihat sebagai pilihan kebijakan yang rasional. Pemerintah dalam merespons, telah melalui tahapan-tahapan dalam proses pengambilan kebijakan model aktor rasional. Pada prinsipnya kebijakan ini diambil sebagai kepentingan pemerintah Indonesia menjaga stabilitas keamanan nasional Indonesia dari berbagai kemungkinan-kemungkinan ancaman yang datang dari para WNI eks ISIS ke depannya.

Namun kiranya sangat diperlukan agar pemerintah berupaya untuk memproduksi sebuah aturan spesifik yang mengatur tentang perlindungan HAM para mantan simpatisan kelompok terorisme seperti halnya WNI eks ISIS. Hal ini dikarenakan permasalahan HAM merupakan isu yang sangat sensitive, jangan sampai bangsa Indonesia kemudian dipandang "abai" terhadap upaya perlindungan HAM dalam pergaulan komunitas internasional. Dan tentu saja produk hukum terkait perlindungan HAM eks ISIS tersebut tidak kemudian mengorbankan kepentingan nasional bangsa Indonesia itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Adyatama, Egi. "Mahfud Md Akan Beri Jokowi Pilihan Soal Pemulangan WNI Eks ISIS." *Tempo.co*, 2020. <https://nasional.tempo.co/read/1306049/mahfud-md-akan-beri-jokowi-pilihan-soal-pemulangan-wni-eks->

- isis.
- Akbar, Taufik, Pujo Widodo, and Syaiful Anwar. "Potensi Ancaman Asimetris Pada Foreign Fighter Returnees Di Indonesia." *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 11, no. 2 (2020): 183–202.
- Alamsyah, Ichsan Emerald. "Pemulangan Eks ISIS, Moeldoko: Pertimbangkan Untung-Rugi." *Republika.co.id*, 2020. <https://www.republika.co.id/berita/q59n72366/nasional/umum/20/02/05/q58n0e349-pemulangan-eks-isis-moeldoko-pertimbangkan-untung-rugi>.
- Allison, Graham T. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *American Political Science Review* 64, no. 3 (1969): 590–92.
- Ansori, Mohammad Hasan, Imron Rasyid, Muhamad Arif, Sopar Peranto, Johari Efendi, and Vidya Hatugalung. "Memberantas Terorisme Di Indonesia: Praktik, Kebijakan Dan Tantangan." *The Habibie Center* 1, no. 1 (2019): 63–85.
- Asshididiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Bagong Suyanto dan Sutinah. *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*. 3rd ed. Jakarta: Prenadamedia Group, 2013.
- Bakker, Edwin, and Roel de Bont. "Belgian and Dutch Jihadist Foreign Fighters (2012–2015): Characteristics, Motivations, and Roles in the War in Syria and Iraq." *Small Wars and Insurgencies* 27, no. 5 (2016): 837–57.
- Bayu Jatmiko Jatmiko. "Menelisik Pengakuan Dan Perlindungan Hak-Hak Asasi Politik Pasca Perubahan UUD 1945." *Jurnal Panorama Hukum* 3, no. 2 (2018): 217–46.
- Boy Anugerah, Suci Amaliyah. "Mencari Format Kebijakan Terbaik Dalam Merespons Kepulangan WNI Eks-ISIS." *Jurnal Kajian Lemhannas RI* 41, no. 03 (2020): 61–73.
- Bures, Oldrich. "EU's Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges?" *Terrorism and Political Violence* 32, no. 4 (2020): 789–806.
- Buzan, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Byman, Daniel. "The Homecomings: What Happens When Arab Foreign Fighters in Iraq and Syria Return?" *Journal Studies in Conflict and Terrorism* 38, no. 8 (2015): 581–602.
- Choirul, Muhammad. "Jokowi Buka-Bukaan Keputusan Tak Pulangkan 689 WNI Eks ISIS." *CNBC Indonesia*, 2020. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200212183243-4-137438/jokowi-buka-bukaan-keputusan-tak-pulangkan-689-wni-eks-isis>.
- Conny R. Semiawan. *Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakter, Dan Keunggulannya*. Jakarta: Grasindo, 2010.
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. London: Cornell University Press, 2003.
- Farisa, Fitria Chusna. "Komnas HAM Nilai Keputusan Soal WNI Eks ISIS Harus Punya Landasan Hukum." *Kompas.com*, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/09/15000761/komnas-ham-nilai-keputusan-soal-wni-eks-isis-harus-punya-landasan-hukum?page=all>.
- Forest, James J. F. *Essentials of Counterterrorism*. California: ABC Publisher, 2015.
- Gunawan, Yordan, Ravenska Marchdiva Sienda, Rizaldy Anggriawan, and Andi Agus Salim. "The Rights to Nationality for

- Ex ISIS Combatants Repatriation Under International Law.” *Jurnal Hubungan Internasional* 10, no. 2 (2022): 108–20.
- Gusti Ngurah, Surya Adhi Kencana Putra. “Status Kewarganegaraan Indonesia Bagi Pendukung Isis (Islamic State of Iraq and Syria).” *Jurnal Ilmu Hukum Kertha Negara* 4, no. 5 (2016): 34–47.
- Hans. J. Morgenthau. *Six Principles of Political Realism*. Classic Readings of International Relations, 2016.
- Hara, Abubakar Eby. *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri Dari Realisme Sampai Konstruktivisme*. Bandung: Nuansa, 2011.
- K. Webb, Adam. “Swanning Back in? Foreign Fighters and the Long Arm of the State.” *Citizenship Studies* 21, no. 3 (2017): 291–308.
- Latifa, Ade. “Aplikasi Model Pengambilan Keputusan Dalam Perilaku Fertilitas.” *Jurnal Kependudukan Indonesia* 5, no. 1 (2010): 55–73.
- Mas’oed, Mohtar. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin Dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Mintz, Alex, and Karl R. DeRouen. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Inggris: Cambridge University Press, 2010.
- Montevideo Convention on the Rights and Duties of States (1933).
- Mullins, Kujtim Bytyqi and Sam. “Returnee Foreign Fighters from Syria and Iraq: The Kosovan Experience.” *Combating Terrorism Center at West Point* 12, no. 7 (2019): 25–30.
- Nainggolan, Poltak Partogi. “Kekhalifahan ISIS Di Asia Tenggara, Sekadar Wacana Atau Realitas?” *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 8, no. 2 (2017): 205–30.
- Nanda Saraswati. “Kembalinya Eks-ISIS: Antara Keamanan Nasional Dan Perlindungan HAM – CRCS UGM.” The Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS), Universitas Gadjah Mada, 2020. <https://crcs.ugm.ac.id/kembalinya-eks-isis-antara-keamanan-nasional-dan-perlindungan-ham/>.
- Nasution, Aulia Rosa. “Penegakan Hukum Terhadap Tindakan Terorisme Sebagai ‘Extraordinary Crime’ Dalam Perspektif Hukum Internasional Dan Nasional.” *Talenta Conference Series: Local Wisdom, Social, and Arts (LWSA)* 1, no. 1 (2018): 8–14.
- Omelicheva, Mariya Y. *Counterterrorism Policies in Central Asia*. Routledge, 2011.
- Prasetia, Andika. “Tok! Pemerintah Tak Akan Pulangkan WNI Eks ISIS.” detik.com, 2020. <https://news.detik.com/berita/d-4894943/tok-pemerintah-tak-akan-pulangkan-wni-eks-isis>.
- Putro, Harjono Pamungkas. “Make a Prosperous State Through National Security.” In *Proceedings of the International Conference on Law, Economics and Health (ICLEH 2020)*, 140:328–34. Atlantis Press, 2020.
- Quentin Sommerville and Darren Conway. “Bisakah Kamu Memafkan Ayah Yang Jadi Anggota ISIS?” BBC News Indonesia, 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=GbjMdAFZhJk>.
- R. Kim Cragin & Susan Stipanovich. “Metastases: Exploring the Impact of Foreign Fighters in Conflicts Abroad.” *Journal of Strategic Studies* 4, no. 3 (2019): 395–424.
- Rohana K.M. Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2015)

- Sandler, Todd. "Collective versus Unilateral Responses to Terrorism." *Public Choice* 124, no. 1 (2005): 75-93.
- Setyo Widagdo, Kadek Wiwik Indrayanti, Anak Agung Ayu Nanda Saraswati. "Repatriation as a Human Rights Approach to State Options in Dealing with Returning ISIS Foreign Terrorist Fighters." *Sage Journal* 11, no. 3 (2021): 1-12.
- Sumpter, Cameron. "Returning Indonesian Extremists: Unclear Intentions and Unprepared Responses." *International Centre for Counter-Terrorism- The Hague* 1, no. 7 (2018): 1-14.
- Temmanengnga. "Implementasi Kovenan Hak Sipil Dan Politik Di Indonesia." Direktorat Jendral HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014. <https://ham.go.id/2014/03/24/implementasi-kovenan-hak-sipil-dan-politik-di-indonesia-hal-1/>.
- The Pew Research Center. "Survei Global: 10 Juta Warga Indonesia Dukung ISIS." Kompas.com, 2015. <https://internasional.kompas.com/read/2015/11/21/10455731/Survei.Global.10.Juta.Warga.Indonesia.Dukung.ISIS?page=all>.
- Tim Lister. "ISIS Goes Global: Mapping ISIS Attacks around the World." CNN, 2018. <https://edition.cnn.com/2015/12/17/world/mapping-isis-attacks-around-the-world/index.html>.
- Timur, Fauzia Gustarina Cempaka, and Yanyan M. Yani. "Facing ISIS Returning Foreign Terrorist Fighters: Indonesia Perspective." *Jurnal Pertahanan: Media Informasi Tentang Kajian dan Strategi Pertahanan Yang Mengedepankan Identity, Nasionalism & Integrity* 5, no. 2 (2019): 38-47.
- UN Security Council. "Analysis and Recommendations with Regard to the Global Threat from Foreign Terrorist Fighters (Report Prepared by the 1267 Committee)." United Nations Office of Counter-Terrorism, 2015. <https://www.un.org/counterterrorism/analysis-and-recommendations-regard-global-threat-foreign-terrorist-fighters-report-prepared-1267>.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Dewan Perwakilan Rakyat RI § (2006).
- Universitas Indonesia. "Kuliah Umum_Gatot Nurmantyo_Peran Pemuda Dalam Menghadapi Proxy War." YouTube Universitas Indonesia, 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=pwHc4dYv2fY>.
- Widhiyanti, Hanif Nur, and Mukhlisa Ilman Nafiah Medianto. "Indonesia Obligation to Repatriate Nationals Who Had Joined the Islamic State of Iraq and Syria." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 16, no. 2 (2022): 153-70.
- Windarty, Ratu Rina. "Resmi! RI Tolak Pulangkan 689 WNI Eks ISIS Ke Tanah Air." CNBC Indonesia, 2020. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200212104432-4-137202/resmi-ri-tolak-pulangkan-689-wni-eks-isis-ke-tanah-air>.